

VU Research Portal

Schaarse rechten en het ruimtelijke beleid

Struiksma, J.; Dieperink, M.A.M.

published in

Schaarse publieke rechten
2011

document version

Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in VU Research Portal](#)

citation for published version (APA)

Struiksma, J., & Dieperink, M. A. M. (2011). Schaarse rechten en het ruimtelijke beleid. In F. J. van Ommeren, W. den Ouden, & C. J. Wolswinkel (Eds.), *Schaarse publieke rechten* (pp. 115-132). Boom Juridische uitgevers.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

E-mail address:

vuresearchportal.ub@vu.nl

5 SCHAARSE RECHTEN EN HET RUIMTELIJK BELEID

J. Struiksma & M.A.M. Dieperink

1 INLEIDING

1.1 *Invalshoek: is het mogelijk om een systeem van schaarse rechten te introduceren?*

Het huidige ruimtelijke ordeningsrecht kent geen schaarse rechten. In de ruimtelijke ordening wordt evenwel wel een schaarste verdeeld, namelijk schaarse beschikbare ruimte. Immers, door middel van het voeren van ruimtelijk-ordeningsbeleid wordt bepaald welk gebruik van grond, met uitsluiting van andere gebruiken, is toegestaan. Zo zal enerzijds aan randen van steden behoefte bestaan aan een uitbreiding van de stedelijke voorzieningen (zoals woningbouw, industrie en dienstverlening), terwijl anderzijds behoefte bestaat aan functies die die verstedelijking ondersteunen, zoals ruimte voor groen, natuur, recreatie en infrastructuur. Deze functies concurreren met elkaar. Ruimte voor een stedelijke voorziening impliceert namelijk uitsluiting van een ondersteunende voorziening, en vice versa. Door deze concurrerende ruimteaanspraken in combinatie met een grote vraag naar ruimte voor stedelijke, respectievelijke ondersteunende voorzieningen bestaat er een schaarste.

Voor een goede ruimtelijke kwaliteit zijn zowel stedelijke als ondersteunende voorzieningen nodig. Zij moeten met elkaar in balans zijn. Teveel ruimte voor stedelijke voorzieningen zet de ruimtelijke kwaliteit onder druk. Verstedelijking moet daarom worden gecompenseerd door ondersteunende voorzieningen als groen, natuur en recreatie om zo een aantrekkelijk verblijfsklimaat te waarborgen. Stedelijke voorzieningen en ondersteunende voorzieningen zijn daarom communicerende vaten, althans wat betreft de ruimte die daarvoor in bestemmingsplannen wordt gereserveerd. In financieel opzicht zijn zij dat niet.

Als ruimte wordt bestemd voor stedelijke voorzieningen, valt de daardoor veroorzaakte grondwaardestijging toe aan de grondeigenaar. De kosten voor de realisatie van de ondersteunende voorzieningen die nodig zijn om de stedelijke voorzieningen te compenseren, zijn evenwel niet voor die bevoordeelde grondeigenaar. Zij worden gedragen door de samenleving. De wetgever zou hierin een andere keuze kunnen maken door de bedoelde

kosten en opbrengsten meer in één hand te brengen, namelijk in die van de eigenaar van de grond bestemd voor stedelijke voorzieningen. In dat verband wordt ook wel gesproken van het internaliseren van externe effecten.¹ In de literatuur en parlementaire stukken is gewezen op verschillende instrumenten waarmee de kosten van ondersteunende voorzieningen voor rekening kunnen worden gebracht van de door stedelijke voorzieningen gebate grondeigenaren. In deze bijdrage staat de vraag centraal of, omwille van het internaliseren van de negatieve effecten van nieuwe verstedelijking, een systeem van schaarse rechten in het ruimtelijke ordeningsrecht kan worden geïntroduceerd. Daarbij verstaan we onder ‘schaarse rechten’ rechten waarnaar meer vraag bestaat dan het aantal rechten dat beschikbaar is.²

Deze bijdrage bouwt voort op onderzoek van Dieperink naar de juridische mogelijkheid van de introductie van verhandelbare ontwikkelingsrechten in de Nederlandse ruimtelijke ordening. Daarbij stond centraal of door middel daarvan de grondwaardestijgingen voortkomend uit bestemmingsplanwijzigingen – ook wel planbaten genoemd – kunnen worden afgeroomd, om zo middelen beschikbaar te krijgen om ruimtelijke beperkingen en verlieslijdende ruimtelijke ontwikkelingen te financieren. In deze bijdrage staat een andere invalshoek centraal, namelijk het in het leven roepen van een systeem van gecreëerde schaarste, in de vorm van schaarse publieke rechten, om zo een (natuurlijke) schaarste op een andere wijze te verdelen. Wij gaan daarbij vooral in op de verdeling van de schaarste aan beschikbare ruimte voor bouwgrond, respectievelijk voor ondersteunende voorzieningen in het ruimtelijke ordeningsrecht.

1.2 Opbouw

Ter beantwoording van de centrale vraag of het mogelijk is om in het ruimtelijke ordeningsrecht een systeem van schaarse rechten te introduceren om zo negatieve effecten van nieuwe verstedelijking te internaliseren, gaan wij eerst in § 2 in op de rol van het bestemmingsplan. Daarbij maken wij inzichtelijk dat het bestemmingsplan niet alleen beschikbare ruimte verdeelt, maar ook opbrengsten / planbaten en kosten van ruimtelijk beleid. Tevens gaan wij in op de argumenten om de huidige wijze van verdeling anders vorm te geven en de kosten van ondersteunende voorzieningen te internaliseren. In § 3 gaan wij in op de mogelijkheid om te internaliseren door middel van een systeem van schaarse rechten. Daarbij onderzoeken wij of wellicht kan worden aangeknoopt bij reeds bestaande rechten, t.w. het recht om te bouwen voortvloeiend uit de bouwvergunning en het recht om een

¹ M.A.M. Dieperink, *Verhandelbare ontwikkelingsrechten. Grondbeleidsinstrument voor baatafoming en verevening*, (diss. Amsterdam VU), Den Haag: Instituut voor Bouwrecht 2009 (hierna: Dieperink 2009), p. 51.

² F.J. van Ommeren, *Schaarse vergunningen*, Deventer: Kluwer 2004 (hierna: Van Ommeren 2004), p. 2.

bestemming te realiseren dat wordt toegekend in een bestemmingsplan. Verder introduceren wij het zelfstandige ontwikkelingsrecht. In § 4 onderbouwen wij dat het eigendomsrecht niet verhindert dat het ontwikkelingsrecht wordt afgesplitst van het recht om te realiseren als toegekend door bestemmingsplannen. In § 5 gaan wij in op de wenselijkheid van een andere verdeling van de planbaten en kosten van ondersteunende voorzieningen. In § 6 staat centraal hoe een systeem van ontwikkelingsrechten kan worden ingebed in het ruimtelijke ordeningsrecht. Daarbij gaan wij in op de koppeling met de bouwvergunning, de waarborging van de schaarste van die rechten en de mogelijke verdelingsprocedures. Wij sluiten af in § 7 met een conclusie.

2 VERDELING VAN BESCHIKBARE RUIMTE, EN OPBRENGSTEN EN KOSTEN

2.1 *Verdeling van beschikbare ruimte*

De verdeling van de beschikbare ruimte over stedelijke en ondersteunende voorzieningen gebeurt door middel van bestemmingsplannen, na het afwegen van een groot aantal ruimtelijk relevante belangen. Het toestaan van ondersteunende voorzieningen in bestemmingsplannen sluit uit dat daarop stedelijke voorzieningen kunnen worden gerealiseerd, en vice versa. Grondeigenaren zullen in het algemeen vooral stedelijke voorzieningen wensen, vanwege de daarmee gepaard gaande bouw mogelijkheden. Anderen zullen meer de voorkeur geven aan de bestemming van grond voor ondersteunende voorzieningen als natuur- en recreatiedoeleinden.

Aldus bestaat er een grotere vraag naar bouwgrond, respectievelijke grond voor ondersteunende voorzieningen dan het aanbod waarin de bestemmingsplanwetgever kan voorzien. Oftewel, door middel van bestemmingsplannen wordt een schaarste van beschikbare ruimte verdeeld. Deze schaarste is enerzijds een door de overheid gecreëerde schaarste. Immers, zonder bestemmingsplannen bestaan er geen gebruiksbeperkingen en bestaat dus geen schaarste aan beschikbare ruimte voor stedelijke voorzieningen, respectievelijk ondersteunende voorzieningen. Anderzijds is evenwel sprake van een natuurlijke schaarste. Omwille van een evenwichtige ruimtelijke inrichting dient de creatie van bouwgrond namelijk in balans te zijn met de ruimte voor ondersteunende voorzieningen.

De Wet ruimtelijke ordening (hierna: 'Wro') wijst 'een goede ruimtelijke ordening' aan als criterium om de schaarste aan beschikbare ruimte te verdelen. De uitkomst van die afweging wordt neergelegd in bindende bestemmingen, waarbij de grenzen van het toegelaten gebruik worden vervat in een opsomming van functies en bebouwingsregels. Deze

functies en bebouwingsregels zijn maatgevend bij bouwvergunningverlening.³ Immers, voorgenomen bebouwing moet in de vorm van een vergunningaanvraag op grond van art. 2.1, lid 1, onder a, Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: 'Wabo'), in samenhang met art. 2.10, lid 1, onder c, Wabo, worden getoetst aan een bestemmingsplan.⁴ Past een vergunningaanvraag binnen de bestemming en zijn er geen andere weigeringsgronden, dan moet de bouwvergunning worden verleend.

Gelet op deze verhouding tussen het bestemmingsplan en de bouwvergunning, volgt het recht om te bouwen niet uit het bestemmingsplan. De aanspraak om een bouwwerk op te richten – hierna kortheidshalve 'het bouwrecht' genoemd – volgt 'pas' uit de bouwvergunning.⁵ Zonder deze bouwvergunning is het verboden om te bouwen, ongeacht of het bestemmingsplan de betrokken grond als bouwgrond betitelt. Het bestemmingsplan verdeelt dus geen bouwrechten. Wel zou kunnen worden gesteld dat uit een bestemmingsplan de aanspraak voortvloeit om de uit dat plan volgende bouw- en gebruiksmogelijkheden te realiseren. Wij noemen dit in deze bijdrage 'het realisatierecht'. Dit realisatierecht komt in het Nederlandse rechtsbestel exclusief toe aan de grondeigenaar, om welke reden het realisatierecht in het ruimtelijke ordeningsrecht / grondexploitatierecht wordt aangeduid als het *zelf*realisatierecht. In § 3 gaan wij dieper in op het bouwrecht en het (zelf)realisatierecht.

Dus:

Bouwrechten: worden verdeeld door middel van bouwvergunningen

Realisatierechten: worden verdeeld door middel van bestemmingsplannen

2.2 Verdeling van opbrengsten en kosten

Bij de verdeling van realisatierechten (dus: bouwbestemmingen) in een bestemmingsplan wordt – als het goed is – geen acht geslagen op eigendomssituaties, maar op datgene wat uit een oogpunt van goede ruimtelijke ordening de beste oplossing is. Echter, als in een bestemmingsplan de bestemming van grond wordt veranderd en daar de realisatie van stedelijke voorzieningen wordt toegestaan, stijgt de waarde van de grond. In het huidige juridische systeem komt deze waardestijging, ook wel planbaten genoemd, ten goede aan

3 In deze bijdrage doelen wij met de term 'bouwvergunning' op een omgevingsvergunning voor het bouwen van een bouwwerk als bedoeld in art. 2.1, lid 1, onder a, van de Wabo.

4 De andere toetsingsgronden voor een bouwvergunning en de mogelijkheden om van een bestemmingsplan af te wijken, laten wij buiten beschouwing.

5 Volledigheidshalve zij daarbij opgemerkt dat een bouwvergunning zelf geen recht is, maar een recht geeft, namelijk de vrijheid om een bepaalde activiteit – het bouwen – uit te voeren; zie G.W. Rainbolt, *The concept of rights*, Dordrecht: Springer 2006.

de eigenaar.⁶ Bestemmingsplannen verdelen dus niet alleen realisatierechten, maar ook de planbaten.

Dus:

Bestemmingsplan = realisatierecht + planbaten

Dat een toedeling van realisatierechten door het bestemmingsplan aan de grondeigenaren impliceert dat deze grondeigenaren daarmee tevens aanspraak kunnen maken op de planbaten kan als vreemd worden ervaren. Immers, stedelijke en ondersteunende voorzieningen concurreren met elkaar in de aanspraak op de beschikbare ruimte, en, omwille van een evenwichtige ruimtelijke kwaliteit, verstedelijking kan niet worden gerealiseerd zonder compensatie door middel van de ondersteunende voorzieningen. De planbaten komen evenwel ten goede aan de grondeigenaar, terwijl de ondersteunende voorzieningen verlieslatend zijn en daarom ten laste moeten worden gebracht van de algemene middelen. Immers, ondersteunende voorzieningen als natuur en recreatiegebieden zijn over het algemeen niet zelfstandig economisch rendabel, zodat private partijen voor de realisatie daarvan geen belangstelling zullen hebben. Deze ondersteunende ontwikkelingen moeten daarom worden geïnitieerd door de overheid. Dat leidt ertoe dat de huidige wijze van bestemmen als neergelegd in de Wro erop neerkomt dat baten van stedelijke voorzieningen voor individuele grondeigenaren zijn, terwijl de kosten voor ondersteunende voorzieningen door de samenleving worden gedragen.

2.3 *Andere verdeling door internaliseren van kosten*

In plaats van de huidige verdeling van baten en kosten van het ruimtelijk beleid, lijkt het eerlijker om de kosten van de ondersteunende voorzieningen, althans ten dele, ten laste te brengen van de opbrengsten van de verstedelijking; oftewel, van de planbaten. In de economie spreekt men in dit verband wel van het internaliseren van negatieve externe effecten. Het internaliseren van de negatieve externe effecten van nieuwe stedelijke voorzieningen komt erop neer dat de kosten van ondersteunende voorzieningen – meer dan nu – voor rekening worden gebracht van de eigenaren van grond bestemd voor stedelijke voorzieningen. De argumentatie waarom daarvoor zou kunnen worden gekozen, komt in § 5 aan de orde.

Het huidige ruimtelijke ordeningsrecht biedt beperkte mogelijkheden voor het internaliseren van kosten van het ruimtelijke beleid. Op het niveau van een afgebakend te ontwikkelen gebied bestaat nu een – naar het zich laat aanzien doeltreffende – methode in de

⁶ Dieperink 2009, o.a. p. 6 e.v. en p. 316 e.v.

vorm van het grondexploitatie-instrumentarium op grond van de Wro. Dit instrumentarium bevat publiekrechtelijke bevoegdheden om kosten van ondersteunende voorzieningen dwingend te verhalen op ontwikkelaars van stedelijke voorzieningen. Op exploitatiegebied overstijgend niveau is dit instrumentarium niet inzetbaar, omdat de Wro een *direct* causaal verband tussen een verstedelijkingsproject in het exploitatiegebied en de compenserende ondersteunende voorzieningen eist; zie art. 6.13, lid 6, Wro. Weliswaar is het op grond van art. 6.24, lid 1, onder a, Wro toegestaan om te contracteren over bijdragen aan zogenaamde ruimtelijke ontwikkelingen – waarmee ondersteunende voorzieningen worden bedoeld⁷ – maar over de toepasbaarheid van die bepaling bestaat onduidelijkheid.⁸ Hoe dat ook zij, de huidige mogelijkheden voor een dwingend kostenverhaal zijn beperkt. Er bestaat geen algemeen toepasbaar instrument om de baten van bestemmingsverruimingē aan te wenden voor de realisatie van ondersteunende voorzieningen.

3 INTERNALISEREN DOOR SCHAARSE RECHTEN

3.1 *Algemeen*

Om door middel van een systeem van schaarse rechten te komen tot een internalisering van negatieve externe effecten moet worden geregeld dat voor het veroorzaken van die externe effecten een recht is vereist. Denk bijvoorbeeld aan het emissierecht dat nodig is om broeikasgassen te mogen emitteren. Dat schaarse recht moet door de overheid worden gecreëerd en verdeeld. Daarbij is van belang dat het gaat om de creatie en verdeling van een beperkte hoeveelheid rechten, zodat daadwerkelijk een schaarste kan ontstaan. Verder moet de verdeling plaatsvinden tegen betaling van een geldbedrag, opdat in de prijs van het recht de kosten van de negatieve externe effecten / ondersteunende voorzieningen tot uitdrukking worden gebracht.

Als gesteld in § 2.1 kan in het huidige ruimtelijke ordeningsrecht een tweetal door de overheid gecreëerde en verdeelde rechten worden aangewezen, namelijk het bouwrecht en het realisatierecht dat voortvloeit uit het bestemmingsplan. In deze paragraaf worden deze rechten nader beschreven. Daarbij wordt gezien of wellicht deze rechten schaars zijn of schaars kunnen worden gemaakt, en daarmee over de band van deze reeds bestaande rechten de kosten voor ondersteunende voorzieningen kunnen worden geïnternaliseerd. In § 3.2 zetten wij uiteen dat de in ons recht bekende bouwvergunning niet schaars is of kan worden gemaakt, zodat die figuur, althans het daaruit voortkomende bouwrecht,

⁷ Vgl. *Kamerstukken II* 2004/05, 29435, nr. 154, p. 37 (Nota Ruimte) en ook *Kamerstukken II* 2004/05, 29435, nr. 68 (motie van het lid Geluk c.s.).

⁸ Dieperink 2009, p. 59 e.v. en ook de annotatie van Dieperink bij Rechtbank Roermond 5 augustus 2010, in: *Tijdschrift voor Bouwrecht* 2010, p. 92 – 96.

ongeschikt is om daarmee de kosten van ondersteunende voorzieningen te internaliseren. Dat geldt ook voor het realisatierecht; zie § 3.3. Om door middel van een systeem van schaarse rechten de externe effecten te internaliseren moet daarom een nieuw recht worden geïntroduceerd, hetgeen in § 3.4 aan de orde komt. Dat nieuwe recht noemen wij het zelfstandige ontwikkelingsrecht. Thans is de lading van dat ontwikkelingsrecht verbonden aan het zelfrealisatierecht, aangezien inherent aan de huidige verdeling van het realisatierecht is dat daarmee tegelijkertijd aan de grondeigenaar de planbaten worden toebedeeld, zie § 2.2. Omwille van de bedoelde internalisering zouden de planbaten evenwel moeten worden afgesplitst van het zelfrealisatierecht en dus los worden gekoppeld van bestemmingsverruiming. Door die afsplitsing wordt het mogelijk om de planbaten onder te brengen in een ander recht, dat wij het ontwikkelingsrecht noemen. Dat ontwikkelingsrecht staat los van de grondeigendom, de bouwvergunning en het bouwrecht, en het bestemmingsplan en het realisatierecht. Wij spreken daarom van zelfstandige ontwikkelingsrechten.

3.2 *Schaarse bouwrechten?*

Een bouwvergunning verschaft een ontwikkelaar het recht om een bouwwerk op te richten. Hoewel er een beperkte hoeveelheid bouwgrond is, zijn bouwvergunningen en de daaruit voortkomende bouwrechten thans niet schaars.⁹ Het object van de bouwvergunning is het daarop te realiseren bouwwerk, en niet de bouwgrond. Als iemand eenmaal bouwgrond heeft verworven, is het aantal gegadigden voor een vergunning op die plek in het algemeen gereduceerd tot één, namelijk tot de grondeigenaar of een andere partij die met toestemming van de grondeigenaar wil bouwen.

De vervolgvraag is of een bouwvergunning / het bouwrecht schaars kan worden gemaakt. Daartoe zou het aantal te verlenen vergunningen voor een bepaald gebied moeten worden gemaximeerd. Oftewel, er zou een vergunningenplafond moeten worden ingesteld.¹⁰ Het instellen van een vergunningenplafond voor bouwvergunningen om daarmee de kosten van ondersteunende voorzieningen te internaliseren, is niet goed mogelijk. Het object van een bouwvergunning – het bouwwerk – wordt namelijk niet door de overheid, maar door de markt bepaald. De markt bepaalt in welke omvang en voor welke omvang zij een bouwwerk wil oprichten. Dat maakt dat bouwvergunningen geen homogene objecten zijn. Iedere bouwvergunning heeft een andere inhoud, afhankelijk van de wensen van de ontwikkelaar.

Het instellen van een vergunningenplafond om vervolgens de vergunningen door verkoop te verlenen, is niet goed werkbaar omdat daarmee de totale omvang van stedelijke voorzieningen niet zal vaststaan. Een gekochte vergunning zal dan bijvoorbeeld kunnen worden

⁹ Van Ommeren 2004, p. 2 en 70.

¹⁰ Zie hieromtrent C.J. Wolsinkel elders in deze bundel.

gebruikt voor een serre, maar ook voor een winkelcentrum. Het moge voor zich spreken dat ter waarborging van een evenwichtige ruimtelijke kwaliteit voor een serre veel minder ondersteunende voorzieningen behoeven te worden gerealiseerd dan voor een winkelcentrum. Oftewel, de negatieve externe effecten van een serre zijn vele malen lager dan die van een winkelcentrum. Als evenwel voor beide ontwikkelingen voor dezelfde prijs een zelfde schaars recht van de overheid kan worden gekocht (de bouwvergunning, althans het daaruit volgende bouwrecht), dan zouden even hoge kosten voor rekening van de ontwikkelaars van de serre respectievelijk het winkelcentrum worden gebracht. Het is dan heel goed voorstelbaar dat bij de realisatie van het winkelcentrum nauwelijks sprake zal zijn van het internaliseren van de kosten. De aanschafprijs van de bouwvergunning staat dan niet in een reële verhouding tot de opbrengsten die de ontwikkelaar genereert.

3.3 *Schaarse realisatierechten?*

Het realisatierecht houdt in dat gronden die in een bestemmingsplan positief zijn bestemd, overeenkomstig die bestemming kunnen worden ontwikkeld. Dit realisatierecht is een zelfrealisatierecht, aangezien de eigenaar van de grond waarop stedelijke voorzieningen zijn geprojecteerd een exclusieve aanspraak heeft op het kunnen realiseren van die voorzieningen. Vanwege deze exclusieve aanspraak is geen sprake van een vraag die het aanbod overtreft. Om deze reden is het realisatierecht, net als het bouwrecht krachtens de bouwvergunning, niet schaars.

De vraag of het realisatierecht schaars kan worden gemaakt, is al eerder aan de orde geweest. Vanuit het oogpunt van bevordering van de kwaliteit van nieuwbouwprojecten is namelijk onderzocht of het recht om een bestemming volgens een bestemmingsplan te realiseren los zou kunnen worden gekoppeld van het eigendomsrecht, om zo vervolgens via een verdelingsmethode toe te kennen aan de ontwikkelaar die een project zou kunnen uitvoeren tegen de beste prijs-kwaliteitverhouding.¹¹ Ervan uitgaande dat voor ieder realisatierecht meerdere gegadigden zouden bestaan, zou het na de wettelijke loskoppeling gaan om een schaars realisatierecht. Daarbij stond voor ogen om dit schaarse realisatierecht los van de grondeigendom toe te delen aan degene die bereid was om daarvan tegen de meest aantrekkelijke prijs-kwaliteitverhouding gebruik te maken. Dat kan een andere partij zijn dan de grondeigenaar. Deze loskoppeling impliceert daarom een afschaffing van het zelfrealisatierecht.

Tot een loskoppeling van het realisatierecht van het eigendomsrecht is uiteindelijk niet besloten, vooral omdat een dergelijke loskoppeling vanwege de bescherming van het eigendomsrecht door art. 1 van het Eerste Protocol bij het Europees Verdrag tot bescher-

¹¹ *Kamerstukken II* 2000/01, 27581, nr. 2, p. 56 (Nota Grondbeleid).

ming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: 'EVRM') nauwelijks mogelijk is.¹² Omdat de bescherming van het eigendomsrecht in de weg staat aan een ontkoppeling, is het niet mogelijk om het realisatierecht schaars te maken.

In de onderhavige bijdrage gaat het niet om het bevorderen van de kwaliteit van nieuwbouwprojecten, maar staat primair het internaliseren van de kosten van ondersteunende voorzieningen centraal. Die andere insteek maakt niet dat de loskoppeling van het realisatierecht van het eigendomsrecht in een andere verhouding tot de bescherming van het eigendomsrecht komt te staan. Immers, in feite is het enige verschil gelegen in de verdelingsprocedure; eerder is gekeken naar een verdeling op basis van een kwalitatieve toets (de aanbieder met de beste prijs-kwaliteitverhouding ontvangt het realisatierecht), thans zou het, bijvoorbeeld, gaan om een verdeling op basis van een veiling (de hoogste bieder ontvangt het realisatierecht). Die verdelingsprocedure staat los van de praktische onmogelijkheid om het realisatierecht schaars te maken, aangezien een voorwaarde daarvoor is dat het realisatierecht wordt losgekoppeld van het eigendomsrecht, hetgeen *de facto* wordt verhinderd door art. 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM.

3.4 *Schaarse, zelfstandige ontwikkelingsrechten*

Nu noch het bouwrecht voortvloeiend uit de bouwvergunning, noch het realisatierecht dat door middel van bestemmingsplannen wordt verdeeld schaars is en evenmin schaars kan worden gemaakt, bestaat aanleiding om te bezien of een nieuw schaars recht kan worden geïntroduceerd door middel waarvan de bedoelde internalisering kan plaatsvinden. Dat schaarse recht moet corresponderen met (een bepaalde omvang van) de opbrengst die bij een bestemmingsverruiming ten behoeve van een stedelijke voorziening toevalt aan een grondeigenaar. Als de grondeigenaar voor dat recht moet betalen, wordt namelijk tegenover die opbrengst een afoming daarvan geplaatst. Met die afgeroomde opbrengsten kunnen ondersteunende voorzieningen worden bekostigd.

Het bedoelde nieuwe schaarse recht kan in het huidige recht niet als zodanig worden onderscheiden. De bedoelde opbrengsten vallen weliswaar over de boeg van de verdeling van het realisatierecht toe aan de grondeigenaar, die dat realisatierecht kan verzilveren door middel van een bouwrecht krachtens een bouwvergunning. Echter, die opbrengsten gaan daarin op; zij corresponderen niet met in huidig recht te onderkennen zelfstandig recht. Dat maakt het noodzakelijk om een nieuw zelfstandig recht te introduceren, dat als

12 *Kamerstukken II* 2005/06, 27 581, nr. 26H (brief van de Minister van VROM d.d. 16 juni 2006). Zie omtrent art. 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM in relatie tot het zelfrealisatierecht: R. Mellenbergh & B.J. Schueler, *Advies inzake de mogelijkheid tot afschaffing van het zelfrealisatierecht in verband met artikel 1 van het Eerste Protocol van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (EVRM); advies uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer*, Amsterdam: UvA 2006.

het ware – ten opzichte van het huidige recht – wordt afgesplitst van het hiervoor geduide realisatierecht voortvloeiend uit een bestemmingsplan. Wij duiden dat nieuw te introduceren recht aan als het ontwikkelingsrecht. Benadrukt zij hierbij dat het gaat om een zelfstandig recht, en het in die zin afwijkt van het bouwrecht (dat per definitie samenhangt met de bouwvergunning) en het realisatierecht (dat altijd gepaard gaat met een bouwbestemming volgens het bestemmingsplan). Anders dan het bouwrecht en het realisatierecht, hangt het zelfstandige ontwikkelingsrecht niet samen met de grondeigendom. Het wordt als zodanig door de overheid gecreëerd en is een zelfstandig recht, enkel en alleen om daarmee een internalisering van de negatieve externe effecten van ruimtelijk beleid mogelijk te maken.

De afsplitsing van de planbaten van het realisatierecht door die planbaten te koppelen aan een zelfstandig ontwikkelingsrecht impliceert niet alleen dat met de verruiming van bestemmingen niet langer tevens – naast het realisatierecht – planbaten worden verdeeld, maar maakt het tevens mogelijk om het ontwikkelingsrecht op een andere wijze te verdelen dan het realisatierecht, dat vanwege de bescherming van het eigendomsrecht automatisch toevalt aan de grondeigenaar. De mogelijkheden om de ontwikkelingsrechten te verdelen, komen hierna in § 6.3 aan de orde.

4 VERHOUDING TOT HET EIGENDOMSRECHT

Indien in de ruimtelijke ordening zou worden gewerkt met een systeem van zelfstandige ontwikkelingsrechten, zou de situatie kunnen ontstaan dat een grondeigenaar door middel van een bouwbestemming een realisatierecht wordt toegekend, maar de grondeigenaar geen ontwikkelingsrecht verkrijgt. Wat is het karakter van de bouwbestemming in dat geval?

Anders dan in de huidige situatie, mag het bij een systeem van zelfstandige ontwikkelingsrechten niet langer zo zijn, dat de grondeigenaar per definitie aanspraak kan maken op een bouwvergunning mits hij naast de positieve bestemming ook voldoet aan alle overige voorwaarden voor vergunningverlening. Hiernaast kunnen namelijk zelfstandige ontwikkelingsrechten zijn vereist. Als gezegd, staat zo'n zelfstandig ontwikkelingsrecht los van een bouwbestemming krachtens het bestemmingsplan. Met een bouwbestemming in combinatie met de grondeigendom wordt nog steeds een realisatierecht toegekend, dat wil zeggen het recht om met uitsluiting van anderen de bestemming te verwezenlijken. Niet langer worden daarbij tevens de planbaten toegekend. Deze planbaten corresponderen dan als het ware met zelfstandige ontwikkelingsrechten, die op een andere wijze dan de realisatierechten (kunnen) worden verdeeld.

De vraag komt vervolgens op of het, geleid op de bescherming van het eigendomsrecht, mogelijk is om de planbaten af te splitsen van het realisatierecht en die planbaten door

middel van een systeem van zelfstandige ontwikkelingsrechten te verdelen. Tast dit niet een wezenlijk onderdeel van het eigendomsrecht aan?

Als gesteld in § 2.2 vallen in het huidige recht de opbrengsten van bestemmingswijzigingen toe aan de grondeigenaren. In deze bijdrage staat centraal hoe die opbrengsten anders kunnen worden verdeeld. In de literatuur is het standpunt verdedigd dat zo'n andere verdeling niet mogelijk is, omdat de planbaten en het zelfrealisatierecht noodzakelijkerwijs aan elkaar zijn verbonden. In dat verband is gewezen op een tweetal opvattingen over de aard en omvang van het eigendomsrecht.¹³

Volgens de eerste opvatting over de grondeigendom zijn daaraan geen beperkingen verbonden, tenzij de wetgever dat uit het oogpunt van het algemene belang nodig acht. Aangenomen wordt dat grondeigenaren in beginsel aanspraak kunnen maken op onbeperkte bouw- en gebruiksmogelijkheden, maar dat die mogelijkheden uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening met de tijd zijn beperkt. Bouw- en gebruiksverruiming houden in deze visie niet een uitbreiding van het eigendomsrecht op grond in, maar de opheffing van die eerdere, uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening gestelde beperkingen.¹⁴ Inherent aan deze visie lijkt dat planbaten aan de grondeigenaren toekomen, zodat baatafoming (door middel van een verdeling van zelfstandige ontwikkelingsrechten tegen betaling) in deze visie niet mogelijk is. De tweede opvatting komt erop neer dat grondeigenaren alleen die rechten hebben die de overheid aan hen toekent. De in een complexe samenleving geldende beperkingen aan de bouw- en gebruiksmogelijkheden van grond vormen daarbij het uitgangspunt. De tweede opvatting zou met zich brengen dat financiële voordelen als gevolg van de toekenning van realisatierechten, in beginsel naar de overheid toevloeien en dat toekenning van deze rechten tegen betaling dus mogelijk is.

Wij menen dat in het Nederlandse rechtsbestel en de wijze waarop daarin het eigendomsrecht wordt beschermd, in het bijzonder door art. 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM, geen keuze besloten ligt voor de eerste of de tweede opvatting.¹⁵ Daarom bestaat geen juridische belemmering om de planbaten af te splitsen van het realisatierecht en op die wijze te komen tot een andere (wijze van) verdeling van bedoelde kosten en opbrengsten van het ruimtelijk beleid. Omdat het zelfstandige ontwikkelingsrecht correspondeert met een bepaalde grondwaardevermeerdering (om zo de negatieve effecten van de bestemmingsverruiming te kunnen internaliseren) en deze grondwaardevermeerdering kan worden

13 J.A.M. van den Brand, A.G. Bregman & J.F. de Groot, *De Grondexploitatiewet: enkele verkenningen*, 's-Gravenhage: Instituut voor Bouwrecht 2006 (hierna: Van den Brand, Bregman & De Groot 2006), p. 96 – 97.

14 P.S.A. Overwater, 'Aan wie komt de meerwaarde van grond toe in relatie tot een planologische bestemmingswijziging? Aan de overheid of de eigenaar?', in: B.P.M. van Ravels & M.A. van Voorst (red.), *Natuurlijk van belang: opstellen aangeboden aan Prof. mr. P.C.E. van Wijnen*, Instituut voor Bouwrecht / AKD Prinsen Van Wijnen 2003, p. 55 en Van den Brand, Bregman & De Groot 2006, p. 96 – 97.

15 Dieperink 2009, p. 182 – 188.

losgekoppeld van het eigendomsrecht, staat het ontwikkelingsrecht los van het eigendomsrecht op de grond. Het zelfstandige ontwikkelingsrecht wordt dus niet afgesplitst van het eigendomsrecht, maar – ten opzichte van het huidige recht – van het realisatierecht, en impliceert daarom ‘slechts’ een andere inhoud van het zelfrealisatierecht. Een grondeigenaar heeft namelijk nog wel het recht op realisatie, maar niet op de planbaten.

Een belangrijke kanttekening bij onze conclusie dat een systeem van zelfstandige ontwikkelingsrechten zich verdraagt met de bescherming van de grondeigendom is dat de introductie van zulke rechten in de ruimtelijke ordening geen afbreuk zou moeten doen aan reeds verkregen aanspraken. Een eventuele toekomstige wettelijke regeling zou daarom alleen betrekking moeten hebben op vanaf een bepaald moment nieuw toe te kennen bestemmingen. Zou dat niet het geval zijn, dan wordt door de introductie van een systeem van zelfstandige ontwikkelingsrechten een eerder verkregen voordeel – namelijk de planbaten tezamen met het zelfrealisatierecht – weggenomen. Dat is onzes inziens alleen mogelijk indien dat wordt gecompenseerd.¹⁶

5 WAAROM OPBRENGSTEN EN KOSTEN ANDERS VERDELEN?

Het inzicht dat een bestemmingswijziging in het huidige recht kan worden opgedeeld in de toekenning van een realisatierecht en de toekenning van planbaten (§ 2.2), zonder dat daarvoor een noodzaak bestaat gelet op de bescherming van het eigendomsrecht (§ 4), werpt de vraag op waarom de wetgever destijds heeft gekozen voor de toedeling van de planbaten aan de grondeigenaren. Destijds is dat vooral een politieke keuze geweest.¹⁷ Het is evenwel goed mogelijk om daarin een andere keuze te maken. Wij vinden dat daarbij vooral onder ogen moet worden gezien dat de toekenning van het realisatierecht in combinatie met de planbaten een bevoordeling van een individu betekent, terwijl de overheid juist de belangen van de maatschappij als zodanig zou moeten behartigen. Echter, de maatschappij wordt juist financieel benadeeld door de toekenning van het realisatierecht, vanwege de daarmee opkomende noodzaak van ondersteunende voorzieningen.

Dat het realisatierecht per definitie tezamen met de planbaten wordt verdeeld, is in onze ogen met name vreemd gelet op de verplichting tot een planschadetekemoetkoming bij planologische verslechtering. Als de overheid een bestemmingsbeperking doorvoert, brengt het eigendomsrecht, zoals dat in de Nederlandse rechtsorde wordt beschermd, met zich dat de daardoor benadeelde individu financieel moet worden gecompenseerd. Dat volgt uit het beginsel *égalité devant les charges publiques*; gelijkheid voor de publieke lasten.

¹⁶ Dieperink 2009, p. 186.

¹⁷ Dieperink 2009, p. 6.

Moet er ook geen gelijkheid voor de publieke opbrengsten bestaan? *Égalité devant les revenus publiques* als spiegelbeeld van het beginsel *égalité devant les charges publiques*?

Als uitvloeisel van zo'n beginsel zouden de baten van bestemmingswijzigingen kunnen worden afgeroomd. Die baten kunnen worden gezien als publieke baten, omdat zij enkel en alleen uit een handeling van de overheid voortvloeien, namelijk de vaststelling van een bestemmingsplanwijziging.

Vanuit een economisch perspectief is een internalisering van negatieve externe effecten vooral interessant vanwege efficiencyoverwegingen. Als de kosten ten gevolge van een bepaalde economische activiteit worden ondergebracht in de kosten die moeten worden gemaakt om die activiteit te ontplooiën, zal dit leiden tot meer efficiency.

Een meer beleidsmatig argument om te komen tot een internalisering is dat daardoor meer ruimte ontstaat voor particuliere initiatieven.¹⁸ Omdat in het huidige recht met het zelfrealisatierecht per definitie ook de planbaten aan de grondeigenaar worden toegekend, hebben gemeentelijke overheden nog wel eens de neiging om realisatierechten vooral aan zichzelf toe te kennen, door bestemmingsverruiming met name op eigen grond door te voeren. Met het afsplitsen van de planbaten door de introductie van een ontwikkelingsrecht bestaat die noodzaak niet langer.

6 INBEDDING IN HET RUIMTELIJKE ORDENINGSRECHT

6.1 *Algemeen*

Ter illustratie van de manier waarop een systeem van schaarse, zelfstandige ontwikkelingsrechten zou kunnen functioneren binnen het ruimtelijk ordeningsrecht, worden enkele aspecten van zo'n systeem in deze paragraaf uitgewerkt. Achtereenvolgens wordt ingegaan op de koppeling aan de bouwvergunningverlening, op de reden waarom en de wijze waarop een schaarste van de ontwikkelingsrechten kan worden gewaarborgd, en op de verdeling van die rechten.

6.2 *Koppeling aan bouwvergunningverlening*

Door de overheid zelfstandig ontwikkelingsrechten te laten creëren en verdelen, die rechten los te koppelen van bestemmingsverruiming (dus: af te splitsen van het huidige realisatierecht) en de inzet van die rechten te positioneren als criterium voor bouwvergunningverlening, kunnen de negatieve externe effecten door middel van een systeem van schaarse

¹⁸ Dieperink 2009, p. 388 – 389 en p. 402.

rechten worden geïnternaliseerd. Dat doet geen afbreuk aan het karakter van het bestemmingsplan als een verdelingsprocedure voor realisatierechten op basis van het criterium ‘goede ruimtelijke ordening’ en als toetsingsgrond voor bouwvergunningverlening. Wel geldt dat de verlening van een bouwvergunning afhankelijk moeten worden gemaakt van de inzet van voldoende ontwikkelingsrechten. De inzet van de ontwikkelingsrechten zou dus moeten worden gepositioneerd als criterium voor bouwvergunningverlening.

Het meest eenvoudig is het om de inzet van zelfstandige ontwikkelingsrechten te laten functioneren als één van de criteria waaraan op grond van art. 2.10, lid 1, Wabo, moet worden voldaan om een bouwvergunning te kunnen verlenen. Daarvoor is het noodzakelijk om per bestemming te bepalen of voor de realisering daarvan de inzet van ontwikkelingsrechten noodzakelijk is. De Wro zou dat mogelijk moeten maken. In die gevallen waarin voor de verkrijging van een bouwvergunning de inzet van rechten nodig is, moet vervolgens bij de beoordeling van een bouwaanvraag (met behulp van de taxatiestandaard) worden gezien of voldoende rechten worden ingezet. De voorgestelde systematiek waarbij een extra weigeringsgrond aan het toetsingskader volgens de Wabo wordt toegevoegd, is eenvoudiger dan het werken met voorwaardelijke bestemmingen in een bestemmingsplan.¹⁹ Het aantal in te zetten rechten zou afhankelijk moeten zijn van de daadwerkelijke waardevermeerdering van de te bebouwen locatie en deze zou slechts te bepalen zijn aan de hand van een in te dienen bouwaanvraag.²⁰ Mede in verband daarmee zou de daadwerkelijke inzet van rechten pas vereist zijn op het moment van indiening van een bouwvergunningaanvraag.²¹ Dan moet worden beoordeeld of voldoende rechten zijn ingezet om de aangevraagde vergunning te verlenen. Als dat niet het geval is, moet de vergunning worden geweigerd.

6.3 Schaarste van zelfstandige ontwikkelingsrechten

Rechten zijn schaars als daarnaar meer vraag bestaat dan aanbod. Zo’n schaarste is noodzakelijk, omdat de zelfstandige ontwikkelingsrechten zijn bedoeld om daarmee de negatieve externe effecten van stedelijke voorzieningen te internaliseren. Daarvoor is nodig dat een ontwikkelingsrecht een waarde in het economisch verkeer vertegenwoordigt, omdat alleen dan met de verdeling van die rechten kan worden gewaarborgd dat ondersteunende voorzieningen worden gerealiseerd of geld daarvoor beschikbaar komt, zie hierna § 6.4.

¹⁹ Dieperink 2009, p. 188 e.v. Bij zulke voorwaardelijke bestemmingen zou het bestemmingsplan een basismogelijkheid tot gebruik moeten bieden, terwijl een verruiming daarvan slechts zou kunnen worden toegestaan tegen inzet van voldoende ontwikkelrechten. Het is dan niet nodig om het toetsingskader volgens de Wabo te wijzigen, aangezien ingeval geen of onvoldoende ontwikkelingsrechten worden ingezet, strijd met het bestemmingsplan bestaat en de bouwvergunning om die reden kan worden geweigerd.

²⁰ Dieperink 2009, p. 207 e.v.

²¹ Dieperink 2009, p. 212 e.v.

Alleen bij een schaarste van ontwikkelingsrechten zullen ontwikkelaars bereid zijn om daarvoor te betalen.

Of sprake is van schaarste hangt dus af van enerzijds de vraag naar en anderzijds het aanbod van die rechten. In § 6.2 is inzichtelijk gemaakt dat de eis van inzet van rechten kan worden aangewezen als een nieuwe, dwingende weigeringsgrond voor een bouwvergunning. Dat zal een vraag naar ontwikkelingsrechten sorteren. Immers, zonder die rechten kan niet worden gebouwd. Het aanbod kan worden beperkt door het aantal te creëren en te verdelen ontwikkelingsrechten te koppelen aan een plafond.

Dat een schaarste kan worden bewerkstelligd door enerzijds zoveel mogelijk te stimuleren dat er een vraag ontstaat en anderzijds het aanbod te beperken, staat op zich los van het niveau waarop een systeem van zelfstandige ontwikkelingsrechten wordt toegepast. Op zich is het mogelijk om zo'n systeem op bestemmingsplanniveau in te voeren. Het is evenwel ook goed denkbaar dat op nationaal niveau een systeem van ontwikkelingsrechten in het leven wordt geroepen. Voordeel van een nationaal niveau is onder meer dat er een nationale markt ontstaat, waarop vraag naar en aanbod van ontwikkelingsrechten samenkomen en kunnen worden gestuurd. Dan zal op nationaal niveau een plafond worden ingesteld.

In verband met het ontstaan van een schaarste is voorts van belang dat het gaat om een homogeen recht. Dat wil zeggen dat alle rechten een gelijke inhoud hebben. Als rechten niet homogeen zijn, kunnen vragers en aanbieders die rechten anders waarderen.²² Om ervoor te zorgen dat ontwikkelingsrechten homogeen zijn, moet een recht overal corresponderen met dezelfde waardevermeerdering van bouwgrond. Naarmate sprake zou zijn van een grotere waardestijging, zouden meer rechten moeten worden ingezet. Het bepalen van de waardestijging zou moeten gebeuren met behulp van een door de wetgever voor te schrijven en uniform te gelden taxatiestandaard.²³

6.4 *Verdeling van ontwikkelingsrechten*

Als aangegeven, brengt de afsplitsing van de planbaten van het realisatierecht en het koppelen van die planbaten aan één ontwikkelingsrecht met zich, dat die rechten op een andere wijze dan de realisatierechten kunnen worden verdeeld. Zo'n andere verdeling is ook nodig om door middel van een systeem van zelfstandige ontwikkelingsrechten de beoogde internalisering te bewerkstelligen. Omdat internalisering wordt beoogd, moet de verdeling corresponderen met de realisatie van ondersteunende voorzieningen. Dat kan door die

²² In de kern is dit ook de reden waarom bouwvergunningen niet schaars kunnen worden gemaakt; zie § 3.2. Omdat het object van de vergunning wordt bepaald door de ontwikkelaar, zijn bouwrechten voortvloeiend uit de bouwvergunning geen homogene rechten.

²³ Dieperink 2009, p. 207 e.v.

rechten uitsluitend te verdelen onder partijen die zorgdragen voor de realisatie, of door die rechten te verkopen en uit de verkoopopbrengsten de ondersteunende voorzieningen te betalen. Daarnaast zouden ontwikkelingsrechten bij wijze van tegemoetkoming kunnen worden toegekend aan degene die een ruimtelijke beperking moet dulden. De toekenning van een zelfstandig ontwikkelingsrecht vormt dan een alternatief ten opzichte van de toekenning van een geldbedrag als planschadetegemoetkoming.²⁴

Het toekennen bij wijze van ondersteuning in de realisatie van ondersteunende voorzieningen en bij wijze van tegemoetkoming in schade veronderstelt dat de verkrijgers van ontwikkelingsrechten hun rechten zouden kunnen verzilveren op een markt voor ontwikkelrechten. Immers, deze verkrijgers zijn niet noodzakelijkerwijs tevens ontwikkelaar van stedelijke voorzieningen en hebben daarom niet per se de behoefte om die rechten te kunnen inzetten om zo een bouwvergunning te verkrijgen. Opdat de bedoelde verkrijgers de aan hen toegekende ontwikkelingsrechten kunnen verkopen, zouden die rechten overdraagbaar moeten zijn.²⁵ Op de markt voor verhandelbare ontwikkelrechten zouden onder meer ontwikkelaars als vragers optreden, terwijl de overheid en de verkrijgers van rechten als aanbieders zouden optreden. De overdraagbaarheid van de rechten draagt bij aan de waarborging van de schaarste daarvan; zie § 6.3. Immers, als ontwikkelingsrechten overdraagbaar zijn, zouden ook andere partijen dan ontwikkelaars geïnteresseerd kunnen zijn in de verkrijging van die rechten, bijvoorbeeld uit speculatieve overwegingen.

7 TOT BESLUIT

In de meeste bijdragen van deze bundel staan reeds bestaande schaarse rechten centraal. De onderhavige bijdrage gaat niet over het positieve recht, maar over de mogelijkheid om een nieuw schaars recht te introduceren. Het gaat ons daarbij vooral om de mogelijkheid om een nieuw systeem van schaarse rechten te introduceren om de kosten, die voortvloeien uit een economische activiteit, te internaliseren in de kostprijs van die activiteit. Het komt namelijk voor dat opbrengsten van economische activiteiten toevallen aan een individuele partij, terwijl daarmee samenhangende kosten worden gedragen door de samenleving. De ontwikkeling van stedelijke voorzieningen is daarvan een voorbeeld. Als daarvoor een bestemmingsverruiming plaatsvindt, vallen de planbaten toe aan de grondeigenaar / ontwikkelaar, terwijl de kosten voor ondersteunende voorzieningen (behoudens de toepasselijkheid van afdeling 6.4 Wro) voor rekening van de samenleving zijn.

Aan de hand van deze verdeling van planbaten bij stedelijke voorzieningen en kosten van ondersteunende voorzieningen hebben we onderbouwd dat het internaliseren van de

²⁴ Zie omtrent de drie mogelijke verdelingsprocedures Dieperink 2009, p. 159 e.v. en p. 228 e.v.

²⁵ Zie omtrent de overdraagbaarheid van schaarse publieke rechten A.R. Neerhof elders in deze bundel.

kosten van ondersteunende voorzieningen mogelijk is door aan de vergunning voor de ontwikkeling van de stedelijke voorzieningen een extra eis te stellen, namelijk de inzet van zelfstandige ontwikkelingsrechten. Dat zijn geen rechten die in het positieve recht al bestaan, maar die de overheid uitsluitend met het oog op de internalisering van die kosten zou creëren. Een ontwikkelingsrecht correspondeert dan met een bepaalde opbrengst ten gevolge van een bestemmingsverruiming, oftewel met een bepaalde omvang van de planbaten. De wijze van verdeling van die ontwikkelingsrechten moet zo worden georganiseerd dat de bekostiging van de ondersteunende voorzieningen is verzekerd. Dat kan bijvoorbeeld door de ontwikkelingsrechten te verkopen en met de opbrengsten van die verkoop de ondersteunende voorzieningen te bekostigen.

Ontwikkelingsrechten zouden bestaan naast het bouwrecht voortvloeiend uit de bouwvergunning en het realisatierecht dat voortkomt uit een bouwbestemming in een bestemmingsplan. Daarbij hebben wij onderkend dat in het huidige recht de planbaten (waarmee een ontwikkelingsrecht zou corresponderen) zijn verbonden aan het realisatierecht en daarom tezamen met het realisatierecht toevallen aan de grondeigenaar. Het is evenwel mogelijk om deze planbaten af te splitsen van dat realisatierecht. De wijze waarop de grondeigendom in de Nederlandse rechtsorde wordt beschermd, verzet zich daar niet tegen. Door de afsplitsing van de planbaten van het realisatierecht kan door middel van een systeem van zelfstandige ontwikkelingsrechten worden bewerkstelligd dat de planbaten los van het realisatierecht wordt verdeeld. Dat maakt het, bijvoorbeeld, mogelijk om de planbaten – in de vorm van een ontwikkelingsrecht – te verkopen. De prijs die een ontwikkelaar dan voor een ontwikkelingsrecht betaalt, komt in mindering op de planbaten die hij zonder een systeem van ontwikkelingsrechten zou genieten. Bij een dergelijk systeem van zelfstandige ontwikkelingsrechten houdt het (zelf)realisatierecht, net als onder het huidige recht, in dat een grondeigenaar met uitsluiting van anderen aanspraak heeft op het ontwikkelen van de op de grond voorziene bestemming. Hij heeft dan evenwel niet langer een exclusieve aanspraak op de planbaten.

De idee van de creatie van een systeem van schaarse, zelfstandige rechten, om zo de kosten ten gevolge van een economische activiteit meer dan in het huidige systeem te brengen voor rekening van de individuele partij die financieel wordt bevoordeeld door de toestemming die de overheid verleent voor die economische activiteit, is naar onze mening breder toepasbaar. In feite gaat het systeem van verhandelbare emissierechten²⁶ uit van een zelfde systematiek, althans nu die rechten tegen betaling door middel van een veiling worden verdeeld. Immers, door die veiling moet degene die emitteert kosten daarvoor maken, hetgeen in mindering komt op de opbrengsten die hij overigens geniet uit de economische activiteit. De onderkenning dat het ook bij emissierechten, net als bij de door ons uitgewerkte zelfstandige ontwikkelingsrechten, gaat om de introductie van een extra vereiste

26 Zie hieromtrent de bijdrage van J.R. van Angeren elders in deze bundel.

(namelijk de inzet van een recht), naast de benodigde vergunningen om een economische activiteit te kunnen ontplooien, maakt het naar onze mening interessant te bezien of een dergelijke systematiek van schaarse, zelfstandige rechten ook bij de verdeling van andere (natuurlijke) schaarsten kan worden gebruikt.